

## □ 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 국제사회는 전쟁, 재난, 기후변화 등으로 인한 인도적 위기의 복합성과 규모가 커지고 있으며, 이는 개발협력에서 ‘취약성’에 대한 이해를 핵심으로 삼아야 함을 시사함. OECD는 단순한 국가 분류를 넘어 경제, 정치, 사회 등 다면적 요소를 고려한 새로운 취약성 프레임워크를 제시함. 이 프레임워크는 위기 예방과 대응 역량 강화를 통해 보다 효과적인 개발정책 수립과 위기 관리를 가능하게 함.
- 인도적 지원은 긴급 대응을 넘어, 만성적 빈곤과 취약한 국가 역량과 같은 취약성으로 인한 구조적 취약성을 고려해야 함. 분쟁 취약 상황에 처한 국가와 지역은 자원과 위기 대응 역량의 부족으로 인해 더욱 심각한 결과를 초래하는 경우가 많음. 그러나 국제사회의 분쟁·취약국에 대한 지원이 주로 긴급구호 및 복구 성격이 강한 인도적 지원에 집중, 개발 및 평화 구축으로 연계되지 못하다는 비판에 직면해 있음.
- 최근 세계 복합 위기 증대로 인도적 지원 및 분쟁 취약국 복원력 강화 지원의 수요가 증대하고 있는 가운데 우리 정부도 ‘OECD 중추 국가’로서 최근 국제사회의 인도적 지원 역할 책무를 확대할 의지를 표명함.
- 본 연구는 국제사회 논의 동향 및 해외기관 사례분석에 기반하여 우리 정부의 인도적 지원 및 분쟁·취약국 지원사업의 기획, M&E 개선안 수립을 목표로 함. 한국은 예산구조 및 행정상의 이유로 인도적 지원과 분쟁 취약국에 대한 지원이 외교부와 KOICA로 분리 기획·시행되고 있음. 따라서 동 연구는 현재의 집행체계를 고려하여 제1부는 인도적 지원 모니터링 및 평가 체계 개선방안, 제2부는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안으로 분리 구성함.

## 2. 연구내용 및 방법

- 제1부는 인도적 지원 M&E 개선방안은 영국, EU 등 OECD DAC 국가의 인도적 지원 M&E 정책·전략적 기반 및 이행체계, 운영방안, M&E 결과 활용사례를 분석함. 또한 선진 공여국 M&E 적용 사례분석을 위해 수행파트너의 역량평가 방법, 조직의 M&E 역량강화 방안에 대한 분석을 수행함. 제2부는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안, 국제사회의 분쟁 취약국 지원 관련 논의동향, M&E 기준 및 권고사항을 조사하고, 영국 및 독일의 분쟁 취약국 지원 정책 및 추진방안, 사업 발굴 및 기획 절차, M&E 이행체계 등을 분석함. 동 연구를 통해 우리 정부의 인도적 지원과 분쟁 취약국 지원사업의 운영방안을 개선하기 위한 시사점을 도출하고자 함.
- 동 연구는 1단계 국제사회 논의 분석, 2단계 해외 기관 사례 분석 및 3단계 국내 현황 파악 등으로 이루어짐. 본 연구의 분석틀은 Peterken·Bandara(2018)가 제시한 인도적 지원 사업의 비즈니스 프로세스 모델을 차용하여, 본 연구의 목적인 인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 M&E 개선사항을 도출하기 위해 변용하였음.



## □ 1부. 인도적 지원 모니터링 및 평가체계 개선방안

### 1. 개요

- OECD는 복합적인 인도적 위기 대응을 위해 인도적 대합의(Grand Bargain), 인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus) 중심으로 협력하며 인도적 지원을 확대하고 인도적 지원의 효과성 및 투명성을 높이하고자 다양한 노력을 기울이고 있으며, Sphere 원칙에 따라 지원할 것을 강조함.
- 인도적 대합의는 인도적 지원 시스템 전반의 효율성·효과성 제고를 목적으로 구성된 국제사회 협력 메커니즘임. 이는 국제사회 주요 공여국-인도적지원 기구 간 공약으로, 특히, 양질의 자원, 현지화(localization), 위기 영향 인구에 대한 책무성(Accountability to Affected People) 및 인도적 지원-개발-평화 연계의 중요성을 강조함.

### 2. 선진 공여국의 인도적 지원 M&E 체계 분석

#### 2.1 영국

##### 2.1.1. 인도적 지원 정책 및 전략적 기반

- 영국의 국제개발전략은 투자 파트너십, 여성과 소녀의 자유, 인도주의 강화, 기후변화 대응 등 4개 중점 목표를 세우고 장기적 변화를 위한 인내심, 국가 프로그램으로 전환, 영국 전문성 활용 확대 및 세계적인 활동등 4대 개발 접근법을 수립함.
- 영국 정부는 2022년 신규 인도주의 전략(UK Humanitarian Framework)을 수립해 발간함. 상위 국제개발전략에 근거, 자국의 인도적 비전, 목표, 국제 인도적 위기에 대한 대응방안을 제시하고 있음. 또한 영국 정부는 평가 전략을 통해 평가의 목적을 학습을 위한 평가 및 책무성에 대한 평가로 명시하고 있음.
- 영국 외교개발부(Foreign, Commonwealth and Development Office, 이하 FCDO)가 영국의 인도적 지원을 감독하고 있음. FCDO는 자체 정책에 따라 프로그램과 프로젝트를 평가할 책무가 있으며 독립원조영향평가위원회(Independent Commission for Aid Impact, 이하 ICAI)는 영국 정부의 원조사업을 평가하고, 영향평가를 실시하여 FCDO 등 정부에 관련 정책적 개선사항을 권고함. 영국의 전략적 우선순위에 대한 주제별 검토를 수행하고 그 결과를 의회에 직접 보고함(FCDO, 2022c:9). 더불어, FCDO의 평가제도 및 시행 개선사항에 대한 제언 및 감독 기능을 수행함.

### 2.1.2. 인도적 지원 M&E 수행 촉진 자원

- 영국은 인도적 지원에 대한 M&E의 중요성을 강조하고 있지만 별도의 구체적인 M&E 가이드라인은 제시하고 있지 않음. 영국 인도적 지원 사업은 개발협력 사업에 통합되어 수행되고 있기에 기본적으로 양자원조 및 다자원조 평가(Multilateral Aid Review) 방식을 사용하되, 인도적 지원 사업의 특수성을 감안하여 제3자 모니터링(Third Party Monitoring, 이하 TPM), 인도주의 전문가 자문 및 ALNAP 등 인도적 지원 전문기관에서 개발한 M&E 도구를 활용하고 있음. 또한 인도적 지원의 젠더 주류화를 위해 성평등을 핵심요소로 삼고, 보다 세분화된 데이터를 수집하고 다년도 사업 형태로 인도적 지원사업에 젠더기반 모니터링 평가체계를 통합하고자 함.
- 영국은 오래전부터 공공기관 평가 및 성과 관리 개념을 도입하고, 2010년대부터 다자원조의 성과제고를 위해 다자기구에 대한 평가 및 실사를 수행해 오고 있음. 다자기구 평가는 파트너의 업무수행능력을 평가하여 가장 효과적인 기관 지원을 목적으로 2011년 Multilateral Aid Review(MAR) 및 2016년 Multilateral Development Review(MDR)를 수행하여 성과와 자금지원 연계함. 최근에는 다수의 기관을 평가하는 대신 개별 파트너를 대상으로 실사를 강화함. FCDO의 실사는 다자 파트너의 수행 역량과 위험 관리에 대한 주기적 평가로 M&E 강조함.
- 영국의 조직에서 직무는 좁게 정의되며, 해당 직무를 수행하는 사람의 직무범위가 명확히 정해짐. 직무 특수적 역량은 직원채용 및 선발, 교육훈련, 경력개발 등 HRM 전 과정에서 높은 비중을 차지함.

### 2.1.3. 인도적 지원 M&E 이행체계 및 운영방안

- FCDO는 2006 국제개발법(International Development(Reporting and Transparency))에 따라, 의회와 국회에 제출한 연례보고서와 회계보고서를 매년 공개함. 2023-2024년 회기 보고서는 4개 성과목표(priority outcomes) 중 일부로 인도적 위기 대응을 포괄하나, 인도적 지원 위기 대응은 국제개발 분야에서 영국 리더십을 강화하기 위한 수단 중 하나로 다뤄짐. 인도적 지원 기여에 대한 내용은 핵심성가로 다뤄지지 않으며, 별도의 성과관리 체계(result framework)를 제시하지 않음. 다만, FCDO는 전 세계의 모든 인도주의 및 안정화 위기에 대응하기 위하여 인도주의 긴급지원 운영 및 안정화 프로그램(Humanitarian Emergency Response Operations and Stabilisation Programme, HEROS)을 도출함.

- 최근 몇 년간 ICT(정보통신기술)와 디지털 도구의 발전은 인도적 지원의 방식에 큰 변화를 가져왔으며, 이를 통해 신속한 대응, 자원의 효율적 배분, 데이터 기반 의사결정이 가능해졌음. 드론(Drone)과 지리정보시스템(Geographic Information System, GIS)은 재난 지역에서 피해 규모와 수요를 신속하게 평가하고 지원을 계획하는 데 중요한 역할을 하며 AI와 빅데이터는 재난 대응과 예측을 위한 데이터 기반 의사결정 지원 도구로 활용됨. 또한 블록체인과 생체인식은 투명성과 보안을 크게 강화한 기술로, 특히 난민지원에서 두각을 나타냄. 블록체인 기술은 데이터의 보안성을 높이고, 개인정보 유출 없이 난민지원을 원활하게 하는데 기여하며 모바일 머니는 현금지원 프로그램에서 수혜자들에게 직접적으로 자금전달을 가능하게 하여 투명성 및 신속성을 크게 향상시켰음.
- 영국은 M&E 결과를 국제개발위원회(International Development Committee, IDC) 및 ICAI 소속 위원회를 통해 국회에 보고하고 있음. ICAI는 영국 ODA 원조효과성 전반을 평가하는 기관으로 ICAI를 통한 독립적 원조효과성 평가체제를 운영 중임.

## 2.2 EU

### 2.2.1 인도적 지원 정책 및 전략적 기반

- EU는 인도적 지원에 대한 유럽 합의는 원칙과 기준에 따른 효과적인 M&E기반 사업 수행을 강조하고, 인도적 지원은 특정 목표가 아닌 평가된 수요를 기반으로 이루어져야 함을 강조함. 접근방식에 따른 구체적인 평가 기준과의 관련성을 제시하고 있으며 투입, 성과지표, 비용, 효율성 등 EU가 신중하게 고려할 요소를 제시함.
- EU의 인도적 지원 전담 조직은 인도적 지원총국(Directorate-General European Community Humanitarian Office, DG ECHO)이며, DG ECHO는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등 포괄적 범위에서 인도적 지원을 수행하고, 이에 대한 M&E 기능을 수행함.
- EU는 기관 차원의 인도적 지원 전략에 따라, 인도적 수요를 평가하여 지원의 우선순위를 선정하고, 이를 ‘연례 전략’(Annual Strategy, 이하에서 상세 설명)에 포함하는 방식으로 인도적 지원 예산을 배분하고 있음. 연례 전략은 DG ECHO가 앞선 수요 평가 결과를 바탕으로 EU 인도적 지원의 일반 지침 및 운영 상의 우선순위를 제시하는 ‘연례 전략’의 초안을 작성함. 이는 식별된 우선순위에 따라 인도적 지원 활동을 효율적이고 공정하게 조정하고 프로그램화하기 위한 전략 문서임.

### 2.2.2 인도적 지원 M&E 수행 촉진 자원

- EU는 현장에서 직접 인도적 지원을 하지 않고 NGO, 국제기구와 파트너십을 맺어 이를 통해 지원하므로 인도적 지원 M&E 가이드라인은 EU의 주요 파트너 기관들을 대상으로 하여 발간되며, M&E 주체는 ① 사업 이행 주체(파트너 기관들을 지칭. NGO와 IO)와 ② DG ECHO로 이원화하여 진행하고 있음.
- 인도주의 단체 파트너와의 인도적 지원 사업의 모니터링 가이드라인인 ‘Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations’을 통해 인도주의 단체의 모니터링 역량 강화를 위해 모니터링 양식 및 평가도구를 소개하고 표준 방법론 수립 및 역량강화를 목표로 상세한 지침을 제시함.
- 동 가이드라인은 DG ECHO와 함께 인도적 지원 사업을 수행하는 NGO 파트너들을 대상으로 하므로, 궁극적으로 이러한 파트너 기관의 모니터링 역량을 강화하는 것임. 즉, 가이드라인이 파트너 기관이 인도적 지원 사업을 ‘어떻게’ M&E 할 수 있을지 기술적·도구적 측면에서의 지침 제공 뿐만 아니라, 궁극적으로 인도적 지원 부문의 역량을 구축해나가는 DG ECHO의 큰 전략의 일부로서 동 가이드라인이 활용되는 것에 주목할 필요 있음.
- DG ECHO는 일반적으로 현장에 직접 개입하지 않으며, 인도적 지원 활동의 실행은 파트너십을 맺은 약 200개 기관과 협력함. 인도적 지원은 사업의 M&E가 쉽지 않기 때문에 역량을 갖춘 사업수행 파트너의 선정이 중요함. EU는 우수한 파트너와 협력하기 위해 사전에 파트너의 역량을 평가하여 파트너 풀(pool)을 구축함.
- EU가 인도적 지원 활동 실행을 위해 협정을 맺고 있는 30개 국제기구들(IO Partners)의 선정 기준은 회계투명성과 기관 역량 등임. 한편 NGO파트너들과는 파트너십 인증서(EU Humanitarian Partnership Certificate) 2021-2027)를 발행하여 파트너 기관들의 역량을 평가·관리함.
- 유럽인사선발사무소(EPSSO)의 역량 프레임워크는 조직 내 성과 우수성을 광범위하게 설명하는 모델로, 직원의 채용 및 선발 목적 외에도 경력개발, 성과 관리 및 인적자원 계획에도 사용됨. EU의 핵심역량 프레임워크는 분석 및 문제 해결, 커뮤니케이션, 품질 및 결과 제공, 학습 및 개발, 우선순위 지정 및 정리, 복원력, 타인과의 협력, 리더십 등으로 구성 됨.

### 2.2.3 M&E 이행체계 및 운영방안

- DG ECHO는 기관 차원의 주요 성과 지표(KPI)로 현장 모니터링이 가능한 프로젝트의 비율, 잊혀진 위기 상황에 대한 인도적 지원 자금의 비율, 지원 요청에 대한 유럽연합 시민 보호 메커니즘의 대응 시간, EU 시민 보호 메커니즘의 대응 적절성 등 네 가지를 선정함.
- 전략 및 프로그램 단위 성과 모형은 ‘Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid (2012-2016)’에 구축하고, 이를 통해 EU가 5개년 간 제공한 인도적 지원에 대한 독립적 종합평가 및 후향적 평가(retrospective evaluation)를 실시함. 평가의 주요 내용은 EU의 인도적 지원 활동이 수요에 기반했는지, 궁극적으로 인도적 지원의 목적인 피해입은 인구의 존엄한 삶으로의 회복에 기여했는지, 긍정적 성과와 개선점이 무엇인지 등을 종합적으로 평가 하였음. 또한 평가 기준으로는 적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 지속가능성, EU의 부가가치 등의 요소를 중심으로 평가가 이뤄졌으며, 인도적 필요에 대한 EU의 대응을 변화이론(Theory of Change)을 사용하여 도출하였음.
- 사업 단위 성과모형은 파트너 기관들이 제출하는 Action Proposal에서 Single Form 양식을 포함하고 성과모형을 제시함. 파트너 기관은 주요 결과 지표인 KOI(Key Objective/Outcome Indicator) 중 선택하거나 필요시 사용자 지정 지표를 추가함.

#### 〈Single Form 가이드라인: 핵심성과지표 목록〉

| 핵심성과지표 목록                                                           |
|---------------------------------------------------------------------|
| • 조기사망률(10,000명 당 사망자 수/일)                                          |
| • 대상 인구의 평균대응전략지수(Coping Strategy Index) 점수                         |
| • 적정 식량소비점수(Food Consumption Score, FCS)를 달성한 대상인구의 비율              |
| • 중증급성영양실조(Severe Acute Malnutrition) 회복률                           |
| • 영양 프로그램 수혜율(coverage)                                             |
| • 대상인구 중 최소 영양섭취기준(minimum acceptable diet)MAD)을 충족하는 6~23개월 영유아 비율 |
| • 적정 수준의 식수위생(WASH) 서비스와 위생 실천을 하는 대상인구 비율                          |
| • 피해인구 감소율(실제, 예상 또는 모델링된 수치)                                       |
| • 치명률(Case fatality rate)                                           |
| • 안전하고 존엄한 주거환경이 갖춰진 정착지에 거주하는 대상 인구 비율                             |
| • 기초 식수위생(WASH) 서비스가 작동하는 대상시설(1차 보건소 PHU, 학교, 시장)의 비율              |
| • 사업대상지역 내 월평균 재래식무기/급조폭발물 관련 사고/사건 발생 건수                           |
| • 비상사태 관련 양질의 보호적 학습 기회에 지속적으로 접근 가능한 학령기 아동(남,녀)의 비율               |

- DG ECHO는 M&E에서 ICT 도구 활용을 적극 권장하고, 이를 기관 차원의 디지털화 정책문서인 ‘인도적 지원 디지털화 정책 프레임워크(DG ECHO Policy Framework for humanitarian digitalisation)’에서 표방하고 있음. 동 문서에서 EU는 디지털 도구 사용을 촉진하고 인도적 지원에서의 혁신을 장려하기 위해 EU는 다음과 같은 정책 우선순위를 제시함.
- EU는 인도적 지원 M&E 결과의 보고 시, 크게 ① 전략 및 경영 목표 단위에서 수행한 M&E 결과 및 ② 사업 단위의 M&E 결과에 관해 성과를 측정한 결과를 보고하고 있음.
- EU 의회(Council of the European Union)는 매년 「EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서(Annual report on the European Union’s humanitarian aid operations financed in 2023)」를 발간하여, EU가 한 해 동안 실시한 인도적 지원에 대한 종합적인 정보를 제공함.

### 3. 함의

- 본 연구의 분석틀에 따른 영국 및 EU의 인도적 지원 M&E 체계의 특징점을 비교하면 다음 표와 같음.

〈영국 및 EU의 인도적 지원 M&E 체계 특징점 비교〉

| 분석 요소                   | 영국 (FCDO)                                                                                                                                                                                                                                                                            | EU (DG ECHO)                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>M&amp;E 정책·전략 기반</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 국제사회 M&E 기준 및 권고사항      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD DAC 평가기준에 의하여 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성, 일관성</li> <li>• Core Humanitarian Standard(CHS), ALNAP의 Evaluation of Humanitarian Action(EHA), Evaluation of Protection in Humanitarian Action(EPHA), Real-time Evaluations(RTE) 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD DAC 평가기준에 의하여 관련성 및 적절성(Relevance and appropriateness), 연결성(Connectedness), 일관성(Coherence), 적용 범위(Coverage), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact)</li> <li>• 원칙적으로 상기 평가기준을 적용하나, 각 평가의 목적과 용도에 따라 평가기준을 추가·변경할 수 있음</li> </ul> |
| 국가 M&E 정책 및 전략적 기반      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• UK Humanitarian Framework 2022</li> <li>• Humanitarian Funding Guidelines for NGOs</li> <li>• FCDO Evaluation Policy 2022</li> <li>• FCDO Evaluation Strategy 2022</li> <li>• UK government’s Humanitarian Reform Policy</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원에 대한 유럽 합의</li> <li>• Strategic Plan 2020-2024</li> <li>• Management Plan 2023</li> <li>• Annual Strategy</li> <li>• 인도적 실행 계획(Humanitarian Implementation Plans, HIPs)</li> </ul>                                                         |

| 분석 요소                      | 영국 (FCDO)                                                                                                                                                                                                                       | EU (DG ECHO)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| M&E 운영방식                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도주의이주국(Humanitarian and Migration Directorate)’을 통해 영국 인도적 지원 감독</li> <li>• M&amp;E는 FCDO 합병이전 CHASE, 합병이후 FCDO 내 관련부서에서 담당</li> <li>• 인도주의 고문(Humanitarian Advisers, HAs)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 및 사업단위 성과모형에 따른 구체적인 M&amp;E 지침에 따라 실시(사업단위: Single Form 작성 의무화)</li> <li>• 현장에서 직접 수행 또는 DG ECHO 본부 직원의 현장방문을 통한 M&amp;E 실행</li> <li>• 지리적 평가 및 주제별 평가 진행</li> <li>• EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서 (Annual report on the European Union’s humanitarian aid operations) 공개</li> <li>• 인도적 지원에 관한 종합 평가 (Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid) (2017-2022) 실시 및 보고서 공개</li> </ul> |
| <b>M&amp;E 수행 촉진 자원</b>    |                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| M&E 가이드라인                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (주체) NGO/IO 파트너 기관, 외부 평가 전문가(컨설턴트)</li> <li>• (수단) 제3자 모니터링(TPM), 실시간 평가 (Real Time Evaluation, RTE), Secure Access in Volatile Environments(SAVE) 툴킷</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (주체) DG ECHO, NGO/IO 파트너 기관, 외부 평가전문가(컨설턴트)</li> <li>• (수단) Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations (2008)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 파트너 기관 역량평가 제도             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016 다자기구 역량평가(MDR)</li> <li>• MOPAN</li> <li>• CAA, DDA</li> <li>• NGO 사전 심사</li> </ul>                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전 역량평가를 통해 EU 사업 파트너 풀(pool) 구축</li> <li>• 국제기구(IOs) : 기관 역량 및 투명성 등 평가</li> <li>• EU 회원국 전문기관(MSSA):</li> <li>• Pillar Assessment</li> <li>• 유럽 NGOs: 인증제도</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                   |
| 기관/인력 역량강화 제도              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• FCDO Technical Competency(기술 역량) Framework</li> <li>• 교육 &amp; 역량 강화 프로그램</li> <li>• 조직 및 개인의 기술 역량 강화(FCDO 평가 문해력 주류화)</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• General Competency(핵심 역량) Framework</li> <li>• DG ECHO 직원 역량 강화</li> <li>• 수행파트너 교육 프로그램</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>M&amp;E 이행체계 및 운영방안</b> |                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 성과모형                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• FCDO의 개발협력 핵심 성과로서 인도적 지원은 다뤄지지 않으며, 성과모형 부재</li> <li>• 다만, 인도주의 긴급지원 운영 및 안정화 프로그램(HEROS) 변화 이론 및 논리모형 제시</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 및 전략단위 성과모형</li> <li>• 사업 단위 성과모형</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| 분석 요소            | 영국 (FCDO)                                                                                                                                                                                                          | EU (DG ECHO)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ICT 등 혁신적 M&E 도구 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT 및 디지털 도구의 M&amp;E 활용</li> <li>• ICT 및 디지털 도구의 활용 사례</li> <li>• ICT 및 디지털 도구 활용 시 고려 사항</li> </ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 작동</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Digital Development Strategy 2024-2030</li> </ul>                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• DG ECHO humanitarian digitalisation (2023)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 결과 확산 및 대국민 홍보   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원 사업 관련 보고서 및 보도자료 영국 정부 공식 홈페이지 공개</li> <li>• IDC 및 ICAI 소속 위원회를 통해 의회 보고</li> <li>• IDC(International Development Committee) 및 ICAI 소속 위원회를 통해 국회 보고 실시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지리적·주제별 평가</li> <li>• EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서 (Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2023) 공개</li> <li>• 인도적 지원에 관한 종합 평가 (Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid) (2017-2022) 실시 및 보고서 공개</li> <li>• 연간 발간하는 Management Plan을 통해, EU 인도적 지원에 관한 일반 시민의 인식 제고 노력을 측정할 수 있는 지표 설정 (목표치 설정은 하지 않았으나, 연간 달성된 수치 집계중)</li> </ul> |

○ 영국은 2020년 DFID와 FCO가 FCDO로 통합됨에 따라, 외교, 개발, 영사 업무를 총괄하는 조직으로 개편이 되어, 인도적 지원에 특화된 M&E 정책적 기반이나 운영이 거의 이뤄지지 않고 있음. 그럼에도 DFID 체제에서부터 구축해왔던 다양한 평가체계와 수단(제3자 모니터링 등), ICAI의 독립 평가 기능은 벤치마킹할 만함.

○ EU의 경우, DG ECHO를 통해 인도적 지원에 특화된 M&E 정책적 기반이 탄탄하게 구축되어 있고, 정책과 전략, 조직, 사업 단위의 성과모형 구축을 통해 여러 준위에서 발생하는 인도적 지원 활동들이 상호 유기적으로 연계·성파로 이어질 수 있도록 그 체계를 확립하고 있음. 더불어, 인도적 지원에서 주요 파트너인 NGO와 INGO를 대상으로 한 모니터링 가이드라인의 구축, 역량강화 프로그램 운영 등 인도적 지원 전반적 체계에서 모범적이라 할 수 있음.

## □ 2부. 분쟁·취약국 지원 사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안

### 1. 개요

- 본 장에서는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안, 국제사회의 분쟁 취약국 지원 관련 논의동향, M&E 기준 및 권고사항 조사 분석하고자 함. 특히 영국, 독일 두 원조국의 △ 분쟁 취약국 지원 정책 및 추진 방안 △ 사업 발굴 및 기획 절차 △ M&E 이행 체계 분석을 통해 우리 정부의 분쟁 취약국 지원 사업의 운영 방안 개선을 위한 시사점 도출하고자 하였음.

#### 1.1 분쟁·취약성 지원 논의

- (국제 개발협력과 분쟁·취약성) 빈곤, 폭력, 환경오염 등은 주로 취약한 환경에 집중되어 발생하는 경향이 있음. 취약성은 폭력과 갈등과 맞물려 악순환을 반복하며, 이는 분쟁의 범위를 국가 내외로 확산시키는 파급효과를 일으킴. 또한 지속적인 분쟁 발생으로 인해 기존의 경제 중심 국제개발협력 내 취약국 개념이 확장되어 국제안보를 위협하는 주요 요소로 인식되고 있음. 이에 따라 단순한 빈곤감소를 넘어 개발, 안보, 정치가 통합된 새로운 원조 방식의 필요성이 대두됨. 국제사회는 개발협력 분야에서 빈곤감소와 평화구축을 동시에 달성하기 위한 논의를 본격화하고 있음.
- (취약성의 정의와 분류) OECD는 2005년부터 취약국 보고서를 통해 공여국의 ODA 흐름을 분석해 왔으나, 취약국 개념의 한계로 비판을 받음. 이에 따라 2015년부터 ‘취약성 보고서 (States of Fragility)’로 개편하여 다차원적 취약성 개념을 도입하고 분석 범위를 국가에서 시스템, 지역사회로 확대함. 취약성을 ‘위험 노출과 이를 관리하거나 완화할 수 있는 역량 부족의 조합’으로 정의하며, 경제, 환경, 정치, 안보, 사회, 인간 등 6대 차원을 기준으로 다면적 분석을 수행함. 그 외 세계은행, FSI(Fragile States Index) 등이 취약성을 측정 또는 평가 기준을 제시하고 있음.
- (HDP넥서스 개념) HDP 넥서스란 인도주의(Humanitarian)·개발(Development)·평화(Peace) 분야 간의 상호 연계성을 일컫는 개념을 일컫음. 2019년 2월 OECD DAC 고위급 포럼에서 「HDP 넥서스에 대한 DAC 권고사항(DAC Recommendation on Humanitarian-Development -Peace Nexus)」이 규범(legal instruments)으로 채택됨.

## 1.2 분쟁·취약상황 지원사업 기획 및 M&E 권고사항

- OECD는 2011년 「분쟁·취약상황 내 국가재건 지원: 정책 가이드라인(Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility)」을 발간함. 동 가이드는 국가 취약성과 회복탄력성에 영향을 미치는 국가-사회관계에 초점을 두고, 3개 대전제(proposition)하에 국가재건 과정과 국가재건이 가능한 환경에 대한 개념적 틀을 수립하고, 이를 바탕으로 국제사회의 지원방향을 권고함.
- 분쟁·취약상황 지원사업의 모니터링과 평가 방안을 위해 2019년 「취약상황 내 효과성 모니터링을 위한 글로벌파트너십의 맞춤형 접근방식(The Global Partnership's Tailored Approach for Monitoring Effectiveness in Fragile Contexts)」을 발간하여 분쟁·취약 상황내 개발사업의 현실적 맥락과 여건을 고려하여 간소화된 모니터링 방안을 제시함. 또한 OECD는 2012년 「분쟁·취약상황 내 평화구축 활동 평가: 결과 위한 학습 향상(Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving learning for results)」 가이드라인을 통해 분쟁·취약상황 지원사업 전반에 필요한 개념과, 분쟁·취약 상황에서의 모니터링 및 평가 전 과정에 대한 실천적 가이드를 제공함.

## 2. 영국 및 독일 분쟁·취약국 지원 사례 분석

### 2.1 영국

#### 2.1.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반

- DFID가 FCDO로 통합된 2020년 이전까지 영국 정부는 분쟁·취약국 지원에 대한 ODA 전략이 상대적으로 구분되었다면, FCDO로 통합된 이후 국제 분쟁 상황에 대한 외교 및 자국민 보호 측면에서의 범정부적 대응 전략의 하나로 분쟁·취약국 지원의 성격이 변화했다고 볼 수 있음.
- FCDO로 통합된 이후 별도의 분쟁·취약국 목록이나 해당 국가 대상 지원 전략이 발표되지 않고 있음. 전반적인 ODA 규모가 감소하였으며, 인도적 지원 규모 역시 감소한 것은 분명한 사실이나 분쟁·취약국 지원에 대한 중요성이 낮아졌다고 볼 수는 없음.
- 영국 정부는 취약국(Fragile States)을 '자국과 국제 자원을 효과적으로 활용하지 못하는 국가'로 정의하며, 이들 지역의 특징으로 정치적 불안정, 사회적 갈등, 경제적 취약성, 제도적 부재를 제시하였음. 또한 지원 정책은 안정화, 평화 구축, 인도주의적 지원, 기후변화 대응, 인권 보호 등 다각적인 접근을 취하고 있음.

### 2.1.2. 분쟁·취약국 지원 이행

- 현재 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 체계는 ‘부처간 협동 접근(joined-up approach)’로 특징 지을 수 있으며, 외교, 원조, 군사적 차원의 의사 결정을 바탕으로 ODA 및 Non-ODA 자원을 통합적으로 활용하는 구조를 갖고 있음. 2024년 11월 Joint Analysis of Conflict and Stability Guidance Note를 발간하였으며, 분쟁 영향 지역에 대한 영국 정부의 부처 간 합동 분석을 위한 가이드라인을 제공함.
- 영국의 외교개발부(FCDO) 내 OCSM(Office for conflict, Stabilisation and Mediation)는 분쟁 해결 및 평화 구축에 특화된 부서로, 특정 분쟁 지역에서의 활동에 집중함. CSSF(Conflict, Stability and Security Fund)의 후속 기금으로 출범한 UKISF(UK Integrated Security Fund)는 영국의 전반적인 국가 안보와 글로벌 영향력 강화를 목표로 하며, 테러, 사이버 보안, 경제 안보 등에 대응하는 포괄적인 시스템. 국방부, 외교부, 디지털 보안 부서 등 여러 부처가 협력함.
- 영국의 분쟁·취약국 지원에 해당하는 예산은 FCDO의 OCSM(Office for conflict, Stabilisation and Mediation)과 UKISF(구 CSSF) 두 가지로 구분할 수 있음. 영국은 2017년 업데이트 이후 별도의 분쟁·취약국 목록이 공식적으로 발표되고 있지 않음. OECD는 다차원적 취약성 프레임 워크를 통해 최취약국과 일반 취약국을 목록화하고 있으며, 이에 따르면 2022년 영국 ODA의 57%가 취약국에 지원된 것을 확인할 수 있음. 영국의 취약국 ODA 지원에 대한 인도적지원-개발협력-평화 지원 비중은 점진적으로 균형을 보이고 있는 추세이나, 전반적인 영국의 취약국 지원 규모가 2020년부터 급격히 감소하고 있기 때문에 이에 따른 영향이 크다고 볼 수 있음.

### 2.1.3. 분쟁·취약국 지원 사업 기획

- 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 전략은 2021년 처음 수립된 범정부 차원의 ‘안보, 방어, 개발, 외교 정책에 대한 통합 검토(Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, 이후 IR)에 기반하며, 2023년 ‘더욱 경쟁적이고 불안정한 정세에 대한 대응’으로 업데이트됨.
- Stabilisation Unit(2019)의 ‘영국 정부의 안정화(stabilisation)에 대한 접근’에 따르면 영국 정부는 분쟁 영향 지역에서 폭력이나 폭력의 즉각적인 위협에 대응하기 위해 안정화 활동을 수행하며, 지역 정치 구조와 과정이 분쟁을 관리할 수 없을 때 이를 지원함. 영국은 안정화를 지원하면서 생존 수단 보호, 폭력 감소를 위한 정치 과정 촉진 미치 지원, 그리고 장기적 안정성 구축의 기반 마련 등 세 가지 원칙을 따름.

- 영국 정부 부처 중 인도적지원 및 분쟁·취약 분야 ODA 집행이 가장 큰 곳은 Home Office, FCDO, 그리고 UKISF임. 또한 ICRC, IFRC와 5개 UN기구(WFP, UNICEF, UNHCR, WHO, UNRWA)를 중심으로 인도적지원 및 분쟁취약국 지원을 이행하고 있음. 협력 기구 선정 전략이나 배경은 명시적으로 나타나지 않으나, 각 기구가 진행하고 있는 핵심 프로그램 비지정(unearmarked) 기금 지원을 통해 영국 정부가 국제기구들의 분야 전문성과 지역 전문성을 고려하며 사업을 기획하고 있음. 비지정 지원의 경우에도 자금 사용을 모니터링하고 있으며, 논리모형을 통해 성과 달성을 점검하고 있음.
- 영국의 분쟁·취약국 사업 발굴은 크게 두 접근으로 나뉨. 첫째는, 대사관과 FCDO country office에 의한 협력국 지원계획에 근거한 발굴임. 둘째는, 인도적지원과 분쟁취약국 사업 발굴 트랙이 구분되지 않고 발굴된 사업이며 예산은 인도적지원과 분쟁·취약국 지원 및 여타 ODA 기금 예산 중 본부에서 결정하여 분배함.
- 분쟁·취약국 사업을 비롯하여 모든 종류의 ODA 사업 수행은 FCDO PrOF (Program Operating Framework)가 제시하는 표준화된 프레임워크를 기반으로 기획되며 PrOF가 제시하는 총 29개의 규칙을 준용하여 사업기획이 이뤄짐. 각각의 포트폴리오/프로그램/프로젝트 혹은 수행 채널에 맞는 설계, 수행, 종료 규칙을 따름.

#### 2.1.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E

- 본 연구에서는 2020년 9월 DFID와 FCO가 FCDO로 병합된 이후 분쟁·취약국 지원 사업에 대한 M&E 전략이나 제도가 업데이트되지 않은 바, DFID 당시 Stabilisation Unit의 분쟁·취약국 지원 전략(2019)과 M&E 전략(2014)을 토대로 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E 체계 및 운용과정을 분석함.
- 전체 예산의 5%를 할당 받고 있는 MEL(Monitoring Evaluation and Learning)은 Stabilisation Unit(2019)의 분쟁·취약국 지원을 위한 일곱 가지 핵심 요소 중 여섯 번째 요소에 해당될 만큼 강조되고 있음.
- 분쟁·취약국 지원의 효과적인 M&E를 위한 다섯 가지 원칙에는 적응성, 정치적 민감성, 분쟁 및 젠더 민감성, 혁신성 및 타 맥락에서의 학습, 적절하고 현실적인 자원 분배 등이 포함됨. MEL에 대한 영국 정부의 예산 지침은 일반적으로 개입 예산의 5~10%로 설정됨(OECD가 권장하는 평가 예산 비율은 3~5%)으로 권고 되고 있으나 분쟁 취약 상황에서는 이 비율이 충분하지 않음을 언급함.

- 분쟁·취약국 지원의 M&E는 여타 개발 협력 사업과 마찬가지로 분쟁·취약국 지원 사업 역시 변화이론을 수립하며, RBM 과정을 준용함. 다만, 분쟁·취약 지원 사업의 경우 모니터링과 평가가 사업의 종료 이후보다는 수행 과정 중에 이뤄지며 이를 통한 학습 결과가 변화이론을 수정 하는데 활용됨. 즉, 현장 상황에 맞는 시의적절한 대응을 위해 종료 평가보다는 중간 평가, 모니터링, 실시간평가, 평가적 모니터링 등이 더욱 중시됨.
- 분쟁·취약 지역에서의 M&E 제약은 수행 기관이나 현지 파트너의 역량이 낮거나 현장 접근성 이슈가 빈번함. 이러한 경우, 개입의 내부 모니터링 프로세스를 보완하기 위해 제3자 모니터링 (TPM, Third-party Monitoring)이 고려될 수 있음.
- 영국은 모든 ODA 개입에 VfM을 중요 가치로 삼고 있음. 2011년 DFID는 ‘Value for Money Framework’을 수립하였으며, FCDO 병합 이후 별도 업데이트 없이 지속 활용하고 있음. 해당 문서에 따르면 Value for Money 가치는 영국 정부의 “ODA 가치를 높이며”, “집행되는 모든 지원금이 빈곤 계층의 삶의 개선에 주는 영향을 극대화”하는 것을 의미함. 다만, VfM은 비용 절감의 목적에 있는 것이 아니며, 영국 국민들의 세금이 무엇(산출물)을 구입하는데 활용되고 있으며 그것이 어떠한 성과(outcome)로 전환되고 있는지를 밝히는 것에 있음. 다만, 분쟁 및 취약 상황 내 인도적 위기상황이 발생하는 경우, 시간, 자원, 정보의 제약으로 인해 체계적인 VfM 분석에 어려움이 있음. 이 경우 속도(speed), 품질(quality), 비용(cost)을 기준으로 VfM 분석을 제안함. VfM은 효율성과 경제성을 중시하기 때문에 현장 상황에 유연하게 대응하는 적응형 관리(adaptive mangement) 접근에 적합하지 않다는 비판도 꾸준히 제기되고 있음.
- FCDO 내 평가부(Evaluation Unit)에서는 사업 단계별 산출물에 대한 품질 관리 체계를 표준화 하여, 영국 ODA 수행에 참여하는 모든 기관들이 이행하고 있음. 또한 EQUALS 2는 평가부가 관리하는 프로그램으로서, FCDO의 평가 및 모니터링 산출물에 대해 독립적인 품질 보증을 제공하며, 69개 지표를 기반으로 평가함. 또한 FCDO PrOF 규칙 7에 따르면, 평가 정책은 모든 FCDO 평가가 공개되고 적극적으로 배포되어야 한다고 명시하고 있음.

## 2.2 독일

### 2.2.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반

- 독일의 분쟁·취약국 지원 정책과 전략적 기반은 개발협력과 안정화 및 안보 강화에 중점을 두고 있음. 독일 정부는 이를 위해 여러 부처의 독립적 접근과 통합적 목표를 위한 범정부 협력 방식을 결합하여 지원하고 있음. 경제협력개발부(BMZ)에서는 인도적 지원과 장기 개발 협력

간의 공백을 메우기 위해 도입한 개념으로 분쟁 지역의 재건과 안정화에 중점을 둔 지원 방식인 구조적 전환 지원(Transitional Development Assistance, TDA)을, 국방부는 분쟁·취약국의 안보 역량을 강화하기 위한 안보 역량 강화 이니셔티브(Ertüchtigungs initiative)를 내무부(BMI)는 국제 치안 협력 및 법치주의 강화, 국경관리 및 이민 통제 지원, 재난 대응 역량강화를 수행함. 각 부처가 독립적으로 분쟁·취약국을 지원하는 동시에 HDP 넥서스와 같은 통합적인 접근을 통해 부처 간의 협력을 조율하고 있음.

### 2.2.2. 분쟁·취약국 지원 이행

○ 각 부처는 각자의 전문 분야를 기반으로 다양한 역할을 이행하고 있음. BMZ는 정량적이고 객관적인 기준에 맞춰 분쟁·취약국을 선정하고 있음. BMZ 2030 Reform을 통해 65개 협력국 목록을 발표하였으며, 그 중 Nexus and Peace Partner 국가로 10개 분쟁·취약국가가 포함됨. 반면 내무부와 국방부는 안보와 정책적 필요에 따라 다소 주관적 판단이 개입하고 있음. 2018년초 개발한 ESKA(Eskalations potentialanalyse-escalation potential measurement)를 통해 협력국들의 분쟁 가능성에 대한 분석을 매년 실시하고 있음.

○ 독일 연방 통계청(Statistisches Bundesamt)에 따르면, 독일은 2022년 35,640백만 달러의 ODA 예산을 지원했음. 그중 가장 많은 예산을 집행한 곳은 BMZ로 ODA 집행액의 40.46%를 지원함. 2000년부터 2008년까지 꾸준히 상승하다 글로벌 금융 위기의 여파로 시행된 긴축 정책의 영향으로 인해 2009년 일시 감소하였음. 이후 예산은 회복세를 보이며 증가하다, 2022년에는 역대 최고치를 기록하였음.

### 2.2.3. 분쟁·취약국 지원 사업의 기획

○ BMZ는 취약국에 접근하는 개발협력 전략으로 전환적 개발협력(Transitional development assistance, TDA)을 제시하고 있으며, 2020년 개정된 TDA에는 회복력(resilience) 강화에 대한 강조가 높아짐. 회복력은 지역 주민과 지방정부의 기후변화, 분쟁, 이주 압박에 대한 취약성에 대한 것으로 정의함.

○ 독일의 분쟁취약국 지원 전략(TDA) 주요 목표는 취약국가 대상 일시적·단기적인 인도적 지원의 비중을 낮추고 자립 역량을 높이기 위한 장기적 개발협력을 강화하는데 있음. 그런 의미에서 TDA는 단기적 인도적지원과 중장기적 개발협력의 연결성을 높이는 핵심 전략임.

- 취약성이 높은 현장에서 ODA 효과성을 높이기 위해 적응성(adaptability)과 유연성(flexibility)의 필요성을 강조함. 특히 유연한 자원 활용과 빠르게 변하는 현장에 신속하게 대응하는 역량이 필요하다고 강조 함. 또한 지원에 대한 빠른 의사결정과 장기적 영향력을 고려한 개발협력 접근의 특징을 모두 지향함.
- BMZ는 ① 분쟁, ② 재난 혹은 극심한 자연 재해, ③ 전염병, ④ 장기적 난민 위기를 취약성 유형으로 정의하며, TDA를 통해 개발협력 지원을 이어가고 있음. 또한 BMZ는 취약국 및 취약 상황에 대한 개입을 분야(sector)가 아닌 영역(areas)으로 접근함. 따라서 대다수의 TDA 사업들은 다분야(multi- sectoral) 접근임. 독일 정부가 집중하는 중점 지원 영역은 식량 및 영양 안보, 기초 인프라 시설 및 서비스 재건, 재난위험관리(DRM), 평화롭고 포용적 지역사회 지원 영역 등 네 개 영역임.
- TDA 사업은 독일의 개발협력 사업 발굴 과정과 절차를 준용함. 다만 위기 상황에 대한 추가적인 조사가 기획 단계에 진행되며, TDA 사업 원칙에 부합하도록 설계됨. 일반적으로 착수 n-1년 기준으로 사업이 발굴되는데, 회복력 강화에 집중, HDP 넥서스에 대한 고려, 출구전략, 평화 및 분쟁 분석(Peace and Conflict Analysis, PCA), 최취약 계층 및 젠더 관점 포함, OECD-DAC 기준 준용, EU/UN 제재 규정 준수 등의 표준을 준용하여 기획됨.
- 사업 기획 단계에서 회복력 분석이 매우 중시되며, BMZ의 회복력 학습 이니셔티브와 OECD (2014)의 회복력 시스템 분석을 기반으로 다섯 가지 핵심 질문을 개발하여 기획함. 회복력 분석은 매트릭스를 통해 분석되고 OECD(2020) States of Fragility 보고서가 정의하는 경제적, 환경적, 정치적, 보안 및 사회적 차원의 위험과 위기 분석을 활용하여 △평화 및 분쟁 평가(PCA)와 △젠더 분석이 포함되며, 분석 수준(level)은 △포트폴리오 수준과 △프로젝트 수준으로 구분됨.

#### 2.2.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E

- 독일의 분쟁·취약국 지원 사업에 대한 M&E는 수행 부처인 AA와 BMZ의 가이드라인에 따라 수행되며, 본 연구와 연관이 높은 BMZ의 TDA 사업의 경우 BMZ Evaluating German Development Cooperation에 근거하여 수행됨. 별도 TDA나 분쟁·취약국 지원 사업 M&E 전략 문서를 갖고 있지 않으나 인도적 지원, 분쟁 상황에서의 지원 사업 평가 수행 시 해당 맥락에 맞게 OECD DAC의 6대 평가 기준을 활용할 것을 권고함. AA에 의한 사업은 외부 전문가들에 의한 평가가 이뤄지며, 독립평가위원회를 통해 전략평가에 대한 자문, 결과 내부 피드백, 대중에게 알리는 역할을 함.

- 독일 정부가 BMZ을 통해 이행하는 ODA 프로젝트 중 3백만 유로 이상 규모의 경우 연 200개 내외로 무작위 선택(random sample) 방식으로 평가 대상을 선정함. 독일 정부의 ESKA 분석에 의해 분쟁 및 취약 국가로 분류되는 경우, 맥락과 분쟁에 민감한 모니터링(context- and conflict - sensitive monitoring) 시스템을 구축하고 활용하는 것이 의무화됨. 일반적인 독일의 개발 협력 프로젝트가 준용하는 RBM(Results-based monitoring) 시스템은 분쟁·취약국 프로젝트에서도 동일하게 활용되나, 각 단계별 추가적인 분석이 추가됨.
- 평가는 사업단위와 전략 단위(level) 평가로 구분되며, 사업 단위 평가는 GIZ, KfW, UN기구, NGO와 같은 사업 수행 기관에 의해 평가가 수행되며, 외부 전문가들을 통해 이뤄짐. 전략 단위 평가는 DEval(독일개발평가연구소)에서 정책 관련 전략 평가를 수행함. 독일 정부의 개발 전략의 효과성을 평가하며, 평가 방법론과 기준을 개발하고 지식확산 및 파트너 국가의 평가 역량 강화를 지원함.
- 분쟁·취약 상황에서 M&E는 이동 제한 등 품질 보장에 제한이 있으므로 DeVal은 BMZ에 의한 분쟁·취약국 지원 예산을 사업 예산과 M&E 예산을 분리하는 것을 권고하고 있음.
- 독일 정부는 2020년 통합 지표(aggregate indicator)를 설정함. 통합 지표의 활용 목적은 주로 평가보다는 독일 국민들과의 소통 및 ODA 상위 공여 기관과의 협의에 있음. 통합 지표는 BMZ 자금의 주요 수행 기관인 GIZ, KfW가 공동 개발하였으며, 약 2년간의 개발 기간과 조정 기간을 통해 수립됨. 가장 최근까지 합의된 통합 지표는 여섯 개 분야 총 44개의 지표로 구성되며, 분쟁·취약국 지원에 해당하는 통합 지표는 분야1: 평화롭고 포용적인 사회에 해당하는 여덟 개 지표로 집계됨.

### 3. 합의

#### 3.1 영국, 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계 특징점 비교

- 영국과 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계를 본 연구의 분석틀인 ① 정책·전략 기반, ② 수행 촉진 자원, ③ M&E 이행체계 및 운영방안의 세 가지 요소를 중심으로 요약함. 연구 범위에 포함되는 분쟁·취약국 지원 사업 기획에 관한 내용은 수행 촉진 자원 안에 포함함. 두 사례 대상국은 공통적으로 국제사회의 M&E 기준과 권고사항을 준수하면서도, 각기 M&E 가이드라인 등 기관 고유의 지침을 발전시켜 체계적 M&E 수행을 위해 노력하고 있음. 연구의 분석틀에 따른 영국 및 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계의 특징점을 비교하면 다음 표와 같음:

### 〈영국 및 독일의 분쟁·취약국 M&E 체계 특징점 비교〉

| 분석 요소              | 영국 (FCDO)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 독일 (BMZ)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>정책적 기반</b>      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 국제사회 M&E 기준 및 권고사항 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD DAC 평가기준 (적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성) 준용</li> <li>• Conflict Analysis, Gender Analysis 추가</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD DAC 평가기준 (적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성) 준용</li> <li>• 회복력(resilience) 분석 의무: 평화 및 분쟁 분석(PCA), 젠더 분석 포함</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                           |
| 국가 M&E 정책 및 전략적 기반 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• HMG Integrated Review (2021, 2023)</li> <li>• UK White Paper (2023)</li> <li>• UK Government's Approach to Stabilisation</li> <li>• Building Stability Framework (2016)</li> <li>• FCDO evaluation strategy (2023)</li> <li>• FCDO Programme Operating Framework (2024)</li> <li>• SU M&amp;E of Conflict and Stabilisation Interventions (2014)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• AA Peace Mediation Framework</li> <li>• BMZ 2030 Reform (2020)</li> <li>• BMZ Strategy on Transitional development assistance (2013, 2020)</li> <li>• ESKA (2018)</li> <li>• BMZ Evaluating German Development Cooperation (2023)</li> <li>• GIZ evaluation system (2023)</li> <li>• GIZ Context-and conflict-sensitive results-based monitoring (2014)</li> </ul> |
| <b>실행 촉진 기제</b>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 국가 지원 전략           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• FCDO 통합 이후 자국 안보(security)에 집중한 분쟁·취약 지원 확대. 약 50%가 자국내 난민 정착 지원으로 집행</li> <li>• FCDO 전체 ODA 중 약 50% 비중</li> <li>• WPS(여성, 평화, 안보) 정책 기반 분쟁·취약 지원 내 여성 인권 향상에 대한 강조</li> </ul>                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 단기 인도적지원과 중장기 개발협력을 연결하는 TDA(Transitional Development Assistance) 접근</li> <li>• BMZ 전체 ODA 중 약 70~80% 비중</li> <li>• 회복력(resilience) 강화를 최상위 전략 목표로 강조</li> </ul>                                                                                                                                                                                                   |
| 사업 발굴 및 기획         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Joined-up Approach: FCDO(개발경제부), 내무부, 국방부 등 외교, 원조, 안보차원의 범정부 합동 의사결정</li> <li>• ODA와 Non-ODA 기금 통합하여 집행 (예: UKISF)</li> <li>• FCDO 경우: 협력국 내 영국 대사관과 FCDO 국가 사무소 합동 발굴(CP 기반) → 본부 승인 과정을 통해 범정부 분쟁·취약국 지원 예산 활용</li> </ul>                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가안보위원회(외무부, 내무부, 국방부, 경제협력개발부, 재무부, 법무부, 경제부) HDP 넥서스 조정</li> <li>• BMZ(경제협력개발부)와 AA(외무부) 대표 수행 부처</li> <li>• BMZ 분쟁·취약국 지원 대표 프로그램 TDA 발굴 원칙 준용(회복력 분석, HDP 넥서스, 출구전략)</li> </ul>                                                                                                                                                                                |
| M&E 이행 주체 및 수단     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 수행기관(ICRC, IFCR, 핵심 UN 기구, NGO), 독립평가기구(ICA), 제3자 모니터링 (TPM)</li> <li>• PrOF 절차 준용, 각 사업/프로그램별 GA, Business Case, Logframe에 따라 M&amp;E 이행</li> <li>• EQUALS2 프로그램 기반 69개 지표를 통한 독립적인 품질 보증</li> </ul>                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 수행기관(GIZ, KfW), UN기관(대표적으로 UNICEF, WFP), NGO에 의한 자체 평가, 독립평가기구(DEval)에 의한 메타 평가</li> <li>• BMZ RBM 이행 내 분쟁·취약국 지원 요소 포함하여 M&amp;E 이행</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                 |

| 분석 요소          | 영국 (FCDO)                                                                                                                                                                                                                                | 독일 (BMZ)                                                                                                                                                                               |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>실행</b>      |                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                        |
| 성과모형           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 단위 통합 지표 부재</li> <li>• 포트폴리오/프로그램 단위 수행기관과 협의한 변화이론, Logframe과 성과 지표</li> <li>• VfM(Value for Money) 측정 의무화</li> <li>• WPS(여성, 평화, 안보) 국가 이행 계획 내 달성 지표 추가</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 단위 44개 통합 지표(aggregate indicator) 중 8개 관련 지표 활용</li> <li>• 프로그램/프로젝트 단위 수행기관과 합의한 성과 지표 기반</li> <li>• 회복력(resilience) 분석 결과 의무화</li> </ul> |
| 평가 및 모니터링 실행   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 수행기관 (ICRC, IFCR, 핵심 UN 기구, NGO)에 의한 모니터링 및 평가 실행</li> <li>• 사업 예산 내 5~10% 비중으로 M&amp;E 예산 설정(SU, 2019)</li> <li>• 독립평가기구(ICAI) 메타평가</li> <li>• 제3자 모니터링(TPM), 평가적 모니터링, 실시간평가 활용</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 수행 기관(정부, UN, NGO)에 의한 모니터링 및 평가 실행</li> <li>• 독립평가기구(DEVal) 전략평가, 메타평가</li> <li>• 제3자 모니터링(TPM), 평가적 모니터링, 실시간평가 활용</li> </ul>            |
| 결과 확산 및 대국민 홍보 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 FCDO annual report 보고서 및 회계 보고서 공개</li> <li>• FCDO PrOF 규칙7에 따라 모든 평가 보고서 공개 원칙</li> <li>• 매년 UKISF(이전 CSSF) 기금 운용 결과 보고서 공개</li> <li>• ICAI 범정부 분쟁·취약국 지원에 대한 평가 및 정책 제언</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 GIZ, KfW는 통합 지표 결과를 BMZ에 제출, 통합 지표는 원조 성과 보고 목적이 아닌 소통 목적으로 활용 강조</li> </ul>                                                               |

### 3.1 KOICA의 분쟁·취약국 지원 M&E 가이드라인 수립 시 참고할 수 있는 시사점

- 영국과 독일은 분쟁·취약국 지원이 전체 ODA에서 큰 비중을 차지하지만, 별도의 이행 체계나 M&E 가이드라인을 두기보다는, ODA 전반의 전략과 가이드라인을 분쟁·취약 상황을 고려해 설계함. 두 나라 모두 국제사회 기준과 원칙(예: Grand Bargain, HDP 넥서스)을 국가 전략의 근거로 삼고 있음. 이에 따라 한국도 분쟁·취약국 지원 전략 및 M&E 가이드라인 수립 시 국제 기준과의 연계가 필요함.
- 영국과 독일은 분쟁·취약국 지원 시 UN 및 주요 NGO와의 전략적 파트너십을 중심으로 사업을 수행하며, 비지정(unearmarked) 기금 비중이 높음. 특히 영국은 수요 기반의 논리모형과 성과 지표에 따라 파트너 기관을 선정하여, 비지정 기금 형태로도 자국 전략을 효과적으로 이행함. 한국 정부도 분쟁·취약국에 대해 정기적인 상황 분석과 구체적인 전략(변화이론, 논리모형,

성과지표 등)을 수립하고, 이 전략에 부합하는 파트너와 프로그램을 연계함으로써 국제 기준에 부합하는 비지정 기금 확대와 전략 이행을 동시에 달성할 필요가 있음.

- 분쟁·취약국에서는 지속적인 환경 변화에 대응하기 위해 유연한 M&E 전략이 필요하며, 수행 기관의 M&E 역량을 적극 활용함. 물리적 접근이 어려운 경우에는 실시간 평가, 제3자 평가 등 적응형 관리 방식이 요구되며, 별도 예산 확보도 고려할 필요가 있음. 향후 M&E 가이드라인은 불확실성이 큰 환경의 특성을 반영해 방법과 시기에 유연성을 갖추고, 책무성보다는 학습 중심의 접근이 강화되어야 함.

### 3.2 해외사례 특징 및 교훈 적용 시 유의점

- 영국과 독일의 분쟁·취약국 지원 및 M&E 체계는 각국의 특수한 맥락을 반영하고 있으므로, KOICA의 M&E 가이드라인 수립 시에도 해당 국가의 정치·외교·경제·사회적 배경에 대한 사전 이해가 필요함.
- 본 연구는 우리 정부와 KOICA의 분쟁·취약국 지원 현황을 직접 분석하지 않았으며, 기존 전략 문서를 참고해 간략히 제시함. KOICA는 우리나라 ODA정책 및 외교부의 정책을 기반으로 분쟁·취약국 지원을 수행하고 있으며, 향후 전략적 일관성과 대상국 선정의 체계성을 강화할 필요 있음. M&E 가이드라인, 성과모형, 표준 성과지표 등은 본 연구를 바탕으로 추후 구체화할 예정인 것으로 확인됨.